

关于国家环境保护“十三五”规划的战略思考

王金南, 蒋洪强, 刘年磊

(环境保护部环境规划院国家环境规划与政策模拟重点实验室, 北京 100012)

摘要 在对我国当前环境形势以及未来重大环境保护问题识别的基础上, 结合国家生态文明建设新要求, 提出了“十三五”环境保护规划体系以及规划目标的设想, 并从国民经济绿色化、国土空间功能化、保护环境法治化、环境供给市场化、决策监管科学化、治理主体多元化、环境信息公开化等7个方面给出了基本策略建议, 可为制定国家“十三五”环境保护规划提供参考。

关键词 环境保护; “十三五”战略规划; 策略建议

中图分类号: X32

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)02-0001-07

Strategic Ideas on the 13th Five-Year Plan of National Environmental Protection

Wang Jinnan, Jiang Hongqiang, Liu Nianlei

(State Environment Protecting Key Laboratory of Environmental Planning and Policy Simulation, Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012)

Abstract: Based on the scientific recognition of current environmental situation and future key environmental issues, this paper proposed the strategic ideas of the systems and objectives on national environmental protection plan in the 13th Five-Year period (2016-2020). The basic strategies were also put forward in terms of greening national economy, special environmental function zoning, environmental protection rule of laws, marketization of environmental supply, scientific decision-making and supervision of pollution sources, multi-stakeholders and environmental governance and publicity of environmental information, which can provide guidance for formulating the 13th Five-Year Plan of national environmental protection.

Keywords: national environmental plan; the 13th Five-Year Plan; strategic plan

前言

“十三五”时期是全面建成小康社会的攻坚期, 加快推进新型城镇化的关键期和全面落实依法治国基本方略的深化期, 经济社会发展迈向和进入新常态, 各项改革日益深入, 环境保护面临重大转型和改善机遇。面对复杂而艰巨的环境保护形势和任务要求, 需要正确识别当前的环境形势以及未来的重大环境保护问题。在此基础上, 谋划“十三五”环境保护的规划体系、规划目标及基本策略, 以更好地指导我国“十三五”环境保护工作, 对于破解资源环境约束、全面改善环

境质量、推动环保工作实现新突破具有重要意义。

1 当前环境保护形势的基本诊断

“十一五”期间我国环境保护取得了积极进展, 特别是污染减排两项指标都超额完成规划目标。根据目前的监测和统计数据, 《国家“十二五”环境保护规划》确定的7项约束性指标中, 除了 NO_x 排放总量控制指标之外, 其他指标都已经于2014年提前完成。但是, 我国的环境形势依然极其严重, 主要污染物和二氧化碳排放量都居世界第一, 总体上处于排放高平台期, 环境质量总体上处于历史上最差的时期, 对地下水、土壤和公众健康的影响还在上升, 生态系统功能依然十分脆弱。根据耶鲁大学的全球环境绩效指数(EPI)评估报告, 中国GDP总量在世界排名由2006

作者简介: 王金南(1962—), 浙江武义人, 博士, 研究员, 现任环保部环境规划院副院长兼总工, 主要从事环境规划与政策研究。蒋洪强, (1975—), 重庆潼南人, 博士, 研究员, 国家环境规划与政策模拟重点实验室常务副主任, 主要从事环境规划与政策模拟研究。

年第四名上升到目前稳居第二名，而环境绩效指数从2006年的65分下降到2014年的43分，排名从第94名（参评133个）下降到2014年的第116名（参评132个），倒数第17名。中国用40年的时间基本上完成了发达国家100多年的工业化和城市化发展进程，取得了举世瞩目的经济增长成就。但是，同时也只用了大约30年的时间“集聚”和“爆发”了发达国家100多年的环境问题。如果解决不好当前我国的环境问题，不但会严重影响社会经济的可持续发展和老百姓的健康，还可能会影响执政党和政府的公信力，影响国家的长治久安和中华民族的伟大复兴。

1.1 水污染是我国最严重的环境污染

当前我国水污染形势依然严峻，据《2013年中国环境状况公报》显示，全国十大流域劣V类水质占9%，25%以上的湖库出现富营养化。城市水体黑臭现象普遍，老百姓生活周边的景观水水质都得不到保证。地表水污染又造成地下水污染和土壤污染，目前全国超过50%的地下水已经受到污染，形成了常规污染物、有毒有机物、重金属、藻毒素、持久性有机污染物（POPs）等水体污染衍生物相互作用的复杂的流域性复合态势。流域水资源过度开发、水生态严重失衡、水质性缺水和水量性缺水问题并存。农村仍约有1亿人口饮水安全得不到保障，全国近岸海域四类和劣四类海水点位比例接近26%。

1.2 空气污染造成的健康影响不可忽视

2011年，世界卫生组织（WHO）发布世界城市空气质量报告，在91个国家中我国排名倒数第15位。北京市PM₁₀年平均浓度为WHO推荐标准的6.2倍，在91个国家1082个城市中排第1035名。全国估计90%的城市空气质量不能达标，有近6亿人口生活在有害健康的空气中。近10年，全国城市能见度年平均下降了0.2公里。京津冀、长三角、珠三角等区域PM_{2.5}污染严重，个别城市灰霾天数达200天以上。根据环境保护部环境规划院估算，2003—2010年，每年由于空气污染造成30万~50万人过早死亡。如果根据美国健康影响研究所（HEI）发布的《全球疾病负担报告2010》，我国由于细颗粒物造成的城市居民过早死亡人口为123万人，农村室内固体燃料污染造成的过早死亡人口约为100万人。

1.3 土壤污染正在威胁公众食品安全

土壤保护明显滞后，部分地区土壤污染严重，耕

地土壤环境质量堪忧，工矿业废弃地土壤环境问题突出，危及食品安全，POPs的环境健康危害效应已经开始显现。根据全国第一次土壤污染状况调查公报，全国土壤总超标率为16.1%，与“七五”全国土壤环境总体清洁的调查结果相比，40年来我国土壤环境呈现急剧恶化的趋势。全国受重金属污染耕地达3亿亩，污水灌溉污染耕地3250万亩，固体废弃物堆存占地和毁田200万亩。根据全国第一次土壤污染状况调查公报，耕地土壤点位超标率达到19.4%。由土壤污染派生的食品、蔬菜安全问题日益严重。全国大约有60万~100万个污染场地。

1.4 生态系统功能和质量继续下降

2007年我国人均生态足迹为2.2全球公顷，在核算的153个国家中居第74位。生态足迹增加的速度远高于生物承载力的增长速度，已是生物承载力的2倍。1985—2008年，我国除西藏、内蒙古、新疆与青海四个省生态盈余外，其余大部分省份长期生态赤字。森林、草原等自然生态系统质量低下，结构简单化，局部破碎化、人工化明显。草地生态系统功能破坏，传统牧业区草地退化严重。湿地生态系统功能退化，湿地消失、面积萎缩严重，湿地自然调节能力下降。2010年，全国水土流失面积357万平方千米，占国土面积的37.2%；全国沙化土地总面积达173万平方千米，占国土面积的18.03%；我国南方8省（区、市）石漠化面积12.96万平方千米，并且以年均2%左右的速度扩展。据估计，我国野生高等植物濒危比例达15%~20%，部分濒危生物资源向国外出口，造成了生物资源的严重流失，外来物种入侵对农业安全、食品安全和生物多样性造成严重危害。

1.5 突发环境事件正在威胁社会稳定和安全

突发环境事件风险隐患大，布局性、结构性环境风险不容忽视。2005—2014年，发生了一批影响公众健康、社会稳定乃至国际影响的环境事件，环境保护部直接处置的事件达1078起，其中重特大事件83起。根据2009年环境保护部重点行业企业环境风险及化学品检查的结果，12.2%的企业距离饮用水水源保护区、重要生态功能区等环境敏感区域不足1千米，10.1%的企业距离人口集中居住区不足1千米，72%的企业分布在长江、黄河、珠江和太湖等重点流域沿岸。环境事件中以影响老百姓健康的事件最为突出，较大以上环境健康事件中累积性环境污染导致健康损

害占总数的 46.4%。

2 未来 10 年环境趋势的总体研判

在经济新常态和依法治国的大框架下，我国“十三五”时期的环境保护将迎来难得的历史机遇，同时也面临严峻的挑战。根据环境保护部环境规划院开发的《国家中长期环境经济预测模型系统》，通过建立经济社会预测模型、资源能源消耗预测模型、环境污染产排放预测模型方法，采用历年统计数据获得关键技术参数，充分考虑未来中国经济社会发展可能面临的国内外环境，以我国“十三五”期间 GDP 增长的三种情景为基准方案，预测到 2020 年中国资源能源消耗量和主要污染物排放量。

2.1 未来 10 年是环境与经济“两难”期

资源能源消耗进入涨幅收窄期。经济新常态下，能源需求呈现“三低”（低增速、低增量、低碳化）特征，高耗能行业增长缓慢、能源强度下降等促使经济总量与化石能源需求“脱钩”。能源消费结构发生变化，煤炭消费比重逐年下降。2014 年煤炭消费总量第一次呈现下降，可能出现煤炭消费总量下降趋势，客观上有利于缓解环境压力。预测表明，根据“十三五”期间 GDP 增长的“低（6.5%）”“中（6.8%）”“高（7.0%）”三种情景，到 2020 年，我国能源消费总量将分别达到 43.85 亿吨标煤、44.44 亿吨标煤和 44.84 亿吨标煤，分别比 2015 年增长 9.7%、11.2% 和 12.2%， “十三五”期间的新增能源消费量的增幅较“十一五”和“十二五”期间有明显收窄。同样地，其他资源消耗也进入涨幅“收窄期”，化工、钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等“双高”产品产能和产量都可能进入平台或下降期。

环境承载力依然处于严重超载期。预测表明，在“十三五”期间 GDP 增长的“低（6.5%）”、“中（6.8%）”、“高（7.0%）”三种情景下，2016—2020 年我国 COD 排放总量将继续呈现下降趋势，比“十二五”末分别下降 13.60%、13.47%、13.39%；NH₃-N 排放量比“十二五”末分别下降 7.40%、8.69%、8.46%。SO₂ 排放量比“十二五”末分别下降 7.9%、6.6% 和 5.8%；NO_x 排放量比“十二五”末分别下降 13.4%、12.2% 和 8.9%。尽管污染物排放量有所下降，但仍处于高位运行，全国主要污染物排放量仍远远高于环境容量，我国绝大部分地区环境承载能力已经达到或超过上限。以大气为例，如果我国 333 个地级城市 PM_{2.5} 年均浓度达到环境空气质量标准二级标准，

全国 31 个省市 SO₂、NO_x、一次 PM_{2.5} 及 NH₃ 的最大允许排放量，也就是通常所说的大气环境容量分别为 1363 万吨、1258 万吨、619 万吨和 627 万吨，目前四项污染物全国的排放量分别超过环境容量的 66%、81%、96% 和 52%。

污染治理主体承受力步入下降期。由于经济下行意味着政府的 GDP、财政收入和就业压力都会加大，这可能会导致政府和企业对环保的投入减少，从而加剧生态环境的压力。由于经济效益下滑，进一步淘汰压减落后产能难度加大，政府财政负担将显著加重。在经济下行压力加大的情况下，一些地方政府和企业治污决心和行动出现迟疑，有的企业可能不上治污设施，上了治污设施也不正常运行，甚至偷排漏排，监管难度加大。

生态环境问题进入多型叠加期。特别是农村环境污染包围城市、污染场地和土壤污染、城市空气质量持续得不到改善、化学品生态环境风险、全球汞排放控制、国外资源“绿色”获取等新环境问题。以氮、磷、重金属等为代表的传统污染物尚未得到有效控制，以 POPs、EDCs 等为代表的新型污染物正持续进入水环境中。出现农村环境叠加城市环境、陆域环境海洋环境叠加、生态退化叠加环境污染、国际环境叠加国内环境特征。发达国家目前关注的环境污染问题和温室气体减排还未全面进入环境保护的主战场。

公众环境诉求处于高涨期。虽然主要污染物排放总量下降，由于累积和复合影响，环境质量改善仍是一个长期过程。目前，全国总体上已经进入环境风险高发频发期和环境保护“还账”期。环境污染造成的健康影响从 20 年前的“显现期”，正处于“上升期”，环境健康成为一个大的社会问题。由于环境对健康的影响，公众环境权益观空前高涨，产生对环境质量的高诉求和对公共设施建设选址的“邻避心态”，环境问题将成为公众“发泄情绪”的重要出口。环境保护做得好坏将直接影响美丽中国建设的进程，甚至影响执政党的威信和执政力。

生态环境质量进入缓慢改善期。我国城镇化率已跨过 50% 的门槛，其增长率已从 2009 年的 5.8% 下降到 2013 年的 2.2%，跨越了高速增长期，城乡更加统筹协调，更加关注节能环保和绿色发展。随着节能减排的继续推进和大气、水、土壤等污染防治战役的打响，环境治理力度进一步加大，环境质量将得到逐步改善。但是，离公众环境要求和环境质量标准依然有很大的差距。特别是区域性的灰霾污染可能依然是常

态。大气和水环境质量短期内得到根本改善的可能性很小,总体上环境质量进入缓慢的改善期。

基于上述判断和“十三五”环境预测研究,如果我们不深刻认识和主动适应“新常态”,如果继续沿用过去的工业化、城镇化和农业现代化发展模式,如果不能有效调整经济结构和改变增长方式,那么我国未来10年可能会面临爆发大规模的公共健康危机、大区域和跨区域灰霾和水污染常态化、土壤和地下水污染产生食品安全危机、沿江型饮用水源地安全事故进入频发期、机动车和面源成为一些地区的主要污染源、“遭遇”与周边国家的环境冲突和环境威胁、突发性的环境公民运动和生态政治危机爆发、生态环境管理体制变革不确定性冲击等诸多重大环境挑战,我国将失去一个改善生态环境的良好“窗口期”,引发重大的社会经济和环境安全危机。

2.2 未来10年是环境保护大有作为期

我国大规模污染治理从“九五”淮河治污和“两控区”二氧化硫治理开始,历经多年持续治污,未来再经过10年的统筹部署、积极应对、有所作为,应能取得明显成效。但是,我国的环境保护与发达国家相比,还具有阶段性的差距。我国目前出现的严峻的、传统的环境问题在发达国家都已经解决,发达国家关注的气候保护、生物多样性、化学品控制以及传统环境质量深化改善的问题,在我国还基本上没有进入实质性的治理阶段。总体来看,未来10年左右,既有工业化阶段转变、经济发展的动力机制转换、资源能源需求和污染排放压力有望减小等有利条件,也有经济发展惯性很大、环境问题更为复杂、产业结构和增长方式调整不确定等不利因素,是“青山绿水”与“金山银山”战略抉择的“两难”期,也是发展转型、污染防治的攻坚期、相持期,环境治理边际成本快速上升期,还是环境质量改善速度和老百姓需求差距最大、资源环境瓶颈约束和发展矛盾最尖锐的困难期。

国际经验表明,存在人均GDP达到1万美元就可能出现环境状况转好的库兹涅茨拐点现象。美国、欧盟等国家大规模治污到环境质量明显改善的时间跨度为20~40年。欧美国家在1970—1990年控制二氧化硫、氮氧化物等常规污染物排放,1990—2010年 PM_{10} 和 $PM_{2.5}$ 下降都非常明显。美国和欧盟2010年 PM_{10} 年均浓度分别下降到51微克/立方米和25微克/立方米, $PM_{2.5}$ 年均浓度都在10微克/立方米左右。根据2009年91个国家数据显示,空气质量指标达到

欧盟 PM_{10} 年均浓度为40微克/立方米标准时,人均GDP在0.8万~1.5万美元。根据预测,2020年、2025年、2030年我国人均GDP预计分别达到1.1万美元、1.5万美元和2万美元,因此,2025年实现环境保护“拐点”的经济条件基本具备,传统的常规污染物排放量持续下降,环境问题有望开始得到治理,但环境质量全面改善、人体健康保障和生态系统的平衡还要到2030年前后才能出现。

党的十八届三中全会、四中全会提出了生态文明和依法治国的建设任务、改革任务、法律任务,为进一步加强生态环境保护指明了方向。新的《环境保护法》全面实施,环境法治建设成为依法治国的重要突破口,生态文明制度体系与健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制正在形成,生态环境保护总体上进入一个变革期,环境治理手段呈现“多样化”,环境治理模式出现“多元化”,环境管理能力实现现代化,这些改革创新举措将为环境保护释放更多的“红利”。因此,未来10年将是环境保护大有作为的10年,大部分传统污染物排放量都将跨越“峰值”,生态系统继续得到改善。

3 国家“十三五”环保规划体系和目标建议

从我国国家环境保护规划发展历史来看,环境保护部门色彩和污染防治过重是一个很突出的问题。

“十三五”环境保护规划应该突破这一问题,按照新的《环境保护法》、生态文明和依法治国战略、大气、水和土壤三大污染防治行动计划要求来编制,特别是在生态保护方面应有重大突破。

3.1 国家“十三五”环保规划体系

“十三五”环境保护规划应该在全面建成小康社会目标下,紧紧围绕改善环境质量、保障公众健康、生态功能良好、环境安全稳定四个领域去设计。要实现环境保护与民生改善相结合、经济发展与环境保护相协调、人与自然和社会相和谐、国内与国际保护相统筹。要把环境保护作为生态文明建设主战场主阵地考虑,把环境保护作为提升国际竞争力的重要途径,着力为国家三大战略新布局(“一路一带”、长江带、京津冀协同发展)的绿色发展提供保障。

在规划体系方面,编制《国家环境保护“十三五”总体规划纲要》的同时,编制旨在改善环境质量和生态平衡的水气土环境要素保护规划、核与辐射环境保护规划、农村与生态保护规划、环境治理能力现代化

建设规划等。考虑到十八届三中全会提出的“用制度保护生态环境”和“依法治国”的要求,可以考虑编制《国家“十三五”环境政策与制度改革创新纲要》。海洋环境保护是否纳入国家“十三五”环境保护规划,根据《环境保护法》和《海洋环境保护法》以及调研协调后确定。

编制国家环境保护规划、标准和政策,都应该进行社会经济影响评价,为决策者提供实施这些规划、政策和标准的经济成本、经济效益、健康效益的分析,需要关注规划实施的社会公平性等问题。这是目前环保部门比较缺乏的能力,应予以加强。

3.2 国家“十三五”规划目标设想

保障公众健康和改善环境质量是环境保护的硬目标。“十三五”规划应为建立全面面向环境质量和公众健康的规划提供支撑,同时,应兼顾环境保护规划目标的连续性、民生特点和 MRV(可测量、可报告、可核查)要求。环境目标需通过“自下而上”和“自上而下”相结合的方式确定,并充分调动地方政府改善环境质量的积极性和创造性。目标设定应与 2020 年全面建成小康社会目标总体要求相一致,与大气、水、土壤三大行动计划确定的目标相衔接。如果可能,还应对 2025 年甚至 2030 年的目标指标提出预期,给出政府改善环境质量的目标路线图。

环境保护的总体目标:让全国老百姓更早、更多、更好地呼吸上新鲜的空气、喝上干净的水、吃上放心的食物,在优良美好的环境中生活,让蓝天常在、青山常在、绿水常在,让碧水蓝天净土成为伟大复兴中国梦的重要元素。

关于环境质量目标指标:建议实行城市环境质量目标矩阵管理模式。要确定一批环境质量已经达标、需要维持改善的城市和地方(标杆城市)、一批“十三五”经过努力能够达标的地方和城市(达标城市)、一批不能实现达标但得到改善的地方和城市(改善城市)。因此,要短期内分析“十三五”期间空气质量改善城市矩阵(标杆城市、达标城市、改善城市、恶化城市)。要摸底全国城市水体污染情况和所有地级以上城市水体污染状况,确定水环境质量标杆城市、达标城市、改善城市名单矩阵。考虑到土壤环境质量监测能力的有限性,土壤环境质量目标矩阵可以先在全国一些污染较重的地区开展试点。要向社会全面公布“十三五”城市空气质量改善矩阵、城市集中水源地达标矩阵、城市景观用水改善矩阵,真正落实地方政府环境质量负责制。除了设立环境质量城市矩阵目

标外,要对全国性、流域性、区域性的重污染天气减少、劣 V 类水体消除等做出规定,也向社会全面公开。

关于环境保护公众健康指标:鼓励地方城市建立一些兼顾百姓民生的环境指标,如健康蓝天数、可游泳水面、可垂钓水体、可饮用水源等。建立一些环境质量与民生改善相关联的指标,如人口加权的 PM2.5 年均浓度、安全饮用水覆盖人口比例、无公害蔬菜粮食覆盖率等。在“十三五”规划中,这些指标不一定是约束性考核指标,可以是社会性的评价或评估指标。一旦这些指标的监测评估体系成熟,再纳入约束性考核指标。

关于生态保护目标指标:“十三五”应该考虑以生态保护红线、自然保护区以及生态产品服务为突破口,设立具有约束性的生态保护目标指标。这样,一方面要取得相关部门和专家的共识,另一方面近期可能还要做大量的基础性工作。如果协调有困难,建议尝试生态功能保障红线和生态系统类型红线相结合的模式。

关于总量控制目标指标:持久控制总量和减排是改善环境质量的硬道理和硬手段。总体上,建议“十三五”期间全国性的污染物排放总量控制指标不扩展,区域和行业性的总量控制指标主要交给地方政府落实,国家出台一些技术指南和规范。全国性的总量控制指标必须实现与环境质量改善挂钩,实现面向改善环境质量的总量控制模式转型。

关于全球环境保护目标:我国的环境保护在国际上应有一定的地位,这也是作为一个负责任大国的表现。要考虑联合国可持续发展千年目标实施的可持续发展目标(SDG)的确定。因此,“十三五”环保规划可以考虑一些预期性的国际环境保护目标指标,如二氧化碳排放总量控制或者增量控制目标、汞排放总量控制、ODS 淘汰目标等。

4 国家“十三五”环境保护的基本策略建议

需要在确定“十三五”环境保护规划目标指标的基础上,制定相应的环境保护战略、任务和政策措施。总体上,环境保护重点任务就是大气、水、土壤三大行动计划的全面落实、农村与生态保护修复、核与辐射环境安全保护。但是,更重要的是如何建立新时期、新常态下的环境保护长效治理体系,也就是环境保护的基本策略。总体上,建议着力推进国民经济绿色化、国土空间功能化、保护环境法治化、环境供给市场化、决策监管科学化、治理主体多元化、环境信息公开化等“七化”战略。

4.1 国民经济绿色化

粗放型经济增长方式是造成我国环境污染和生态破坏日益严重的根本原因。因此,改变增长方式、调整产业结构、推进国民经济绿色化是我国环境保护的根本途径。实现国民经济绿色化,首先要用绿色、低碳和循环的理念改造传统产业,实施绿色版“制造中国2025”战略,提高国民经济的资源产出率,实现经济绿色化;其次是通过严格执法和政策扶持,发展一批提供良好环境质量和生态服务产品的产业,通过实施《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》和《土壤污染防治行动计划》带动重大工程建设,将节能降耗、低碳经济、环保产业、循环经济培育成新的支柱产业和经济增长点,实现绿色经济化。同时,要引导全社会建立可持续消费或绿色消费模式,实现整个国民经济体系的绿色化。建议“十三五”期间,制定和实施《国民经济绿色化行动计划》。

4.2 国土空间功能化

根据《环境保护法》,实施环境空间功能化管理。结合全国主体功能区规划要求,制定全国生态环境功能区划,划定并严守生态环境资源红线,做好环境差异化要求空间落地和用途管制工作。加快建立生态环境功能区划、城市环境总体规划制度,推动国民经济发展规划、土地利用规划、城乡总体规划、环境保护规划的“多规合一”或“多规融合”;根据生态环境承载力,明确国土空间的生态环境功能,加快推动构建生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线三大红线体系,按照环境功能区对接环境质量标准、污染物排放标准、生态保护要求,建立健全生态环境红线管控制度,在红线区域实施最严格的水资源保护、土地用途管制和产业退出制度;实施“反降级”的刚性约束,不能为经济发展而牺牲环境质量,把划定生态环境红线列入五年发展规划的约束性指标,地方政府予以落实,经地方人大批准形成生态红线法定图则,由地方政府颁布实施。

4.3 保护环境法治化

严格实施《环境保护法》,抓紧制定、修订《大气污染防治法》《土壤环境保护法》等有关环境法律和实施细则,锻造向污染宣战的有力武器;健全“统一监管、分工负责”和“国家监察、地方监管、单位负责”的监管体系,对污染物、污染源和污染介质实施统一监管;提高环境监管执法能力,推进环境监察

标准化建设;加快建立生态环境损害赔偿制度,严格追究环境污染者和生态破坏者的责任。严格落实对违法排污企业停产整顿和超标排污企业的限制治理权。建立环境专员制度,重点严格督查中央政府有关部门和地方政府违反环境保护政策法规的行为。建立跨区域、跨流域的环境联合执法工作制度,以及会同其他相关部门的联合环境执法机制。统筹陆海环境执法,建立环保部门与海洋部门间的协调合作机制,从源头解决海洋环境污染、海洋生态破坏等问题。

4.4 环境供给市场化

把环境保护全面融入国民经济绿色化和全球绿色增长进程,提高环境保护在新经济增长中的作用和地位。在推进环保产业进程中,要全面放开环境保护市场,推行环境供给市场化。广泛采用PPP模式和第三方治理和监测服务,政府重点制定规划标准和政策,建立一个政府执法和企业守法环境,为环境保护市场化创建制度和政策。严格实施“污染者付费原则(PPP)”、“使用者付费原则(UPP)”和“受益者补偿原则(BPP)”,积极发展生态金融和环境风险规避办法,探索新业态、新产品和新模式,开通绿色金融和绿色资本市场渠道,发挥价格、税收、补贴等激励和导向作用,解决目前环境保护投融资过分依靠政府投资和支持的问题。加大国家创新基金、国家新兴产业创业投资引导基金等对节能环保产业的支持力度,鼓励多渠道建立节能环保产业发展基金,引导社会投资加大对节能环保产业领域的投入。同时,选择重要江河源头区或国家重点生态功能区等典型区域/流域开展生态补偿试点,探索形成生态补偿长效机制。设立由受补偿地区自主支配的专项资金,形成责权明确、赏罚分明的专项资金渠道。以生态资产价值为依据提高生态补偿标准,针对不同群体制定不同的补贴标准,完善社会保障体系,改善城乡居民生活水平。

4.5 决策监管科学化

健全环境与发展综合决策机制,实行重大决策、政策的环境影响评价,推进规划环境影响评价。建立区域生态环境保护联动协作机制,由区域内省级人民政府和国务院有关部门参加,负责对区域环境与发展领域的重大问题协调与决策。健全国家环境监察和督察体制,提高环保行政效能,授权区域环境督查机构对地方政府执行国家环境保护政令、履行环境保护责任的监督力度,实施国家环境总督查制度,将环境执法监督人员纳入公务员序列,探索建立环保警察

队伍。建立和完善环境质量的监测、评价、考核、预警一体化机制,建立和完善对各级政府环境质量的监督机制。开展生态环境承载力预测预警评估,以流域区域生态环境质量状况及其变化、损害健康的重点污染源和污染物排放情况为基础构建监测预警机制,对水土资源和环境容量超载区域及时“亮红灯”。将资源环境承载力监测预警工作纳入国家统一监测网格和地方环保规划体系,构建部门协同、上下联动的资源环境承载力监测预警体系。完善环境监测制度,在重点区域建立资源环境承载能力立体监测监控系统,发挥资源环境超载风险预警效能。

4.6 治理主体多元化

没有多元化的治理体系和公众的广泛参与就谈不上现代意义上的环境良治。良好的生态环境是最公平的公共产品和最普惠的民生福祉。首先,提供良好的生态环境是政府的基本职能,政府要在生态环保中起统领和决定性作用。政府要善于运用市场机制和手段,充分发挥市场的作用,争取2016年前出台环境税政策,全面推行主要排污指标的有偿使用和交易制度。深化“以奖促防”、“以奖促治”、“以奖代补”等政策,在继续治理严重污染地区的同时,加大对生态良好地区的保护投入。政府要着力改革环境财政支出方式,设立政府预算支出环保支出比重制度,并向同级人民代表大会报告。其次,明确企事业单位对治污减排的主体责任。完善建立资源环境许可,特别是污染物排放许可证制度,所有排放污染物的企事业单位必须在排放行为发生前申请排污许可。实行企业污染物排放总量控制制度,推进行业性和区域性污染物总量控制。完善损害鉴定评估机制和重大疑难案件咨询制度,对造成的损害依法严格赔偿。将生态环境损害与人身财产损害纳入赔偿范围,建立环境损害赔偿社会化分担机制,认定企事业单位经营者和产权拥有者的环境责任为终身责任,明确污染者必须承担环境治理的全部责任。最后,通过开展生态文明价值观教育、普及绿色经济知识、宣传环保法律政策,培育社会公众的节约环保理念。发挥公众在环保工作中的基础性作用,发挥社会公众的环境监督功能。积极发挥社会民间团体和媒体的作用,让民间团体和媒体成为环境保护的重要力量。

4.7 环境信息公开化

全面推行环境信息公开制度是建立“阳光”环境监督执法体系最有效的手段,是防治环境监督执法腐

败最好的“双氧水”。首先,要建立“不准公开”的环境信息负面清单,向社会全面公开接受监督。建立政策法规、项目审批、案件处理、环境质量监测、重点污染源监测信息、环境管理的公布制度。推动企业污染物排放、环境治理、执法监测等信息的公开。建立企业环境信用评价体系及环境责任终身制度,从环境伦理道德和法律层面引导企业承担社会责任。其次,妥善处理好地方法院受理环境诉讼、因环境问题政府有关领导辞职等问题。通过法律拓展公众参与环保渠道,健全环境立法、环评、规划、重大政策和项目等听证制度,建立政府、企业、公众及时沟通、平等对话、协商解决的机制和平台。完善社会监督机制和激励机制,引导公众对政府环境管理与企业环境行为进行监督,鼓励有奖举报并保护举报人利益。发挥社会组织在生态环境管理中的积极作用,鼓励环保公益组织参与社会监督。

参考文献

- [1] 国务院. 国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知[EB/OL]. (2011-12-15). http://www.gov.cn/jwqk/2011-12/20/content_2024895.htm.
- [2] 环境保护部. 2013年中国环境状况公报[EB/OL]. (2014-06-05). <http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2013zkgb/>.
- [3] 杜鹰. 国务院关于保障饮用水安全工作情况的报告[EB/OL]. (2012-06-27). http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2012-07/11/content_1729559.htm.
- [4] 於方, 王金南, 马国霞, 等. 中国近20年大气污染健康影响评估研究评述[J]. 重要环境决策参考, 2014, 10(1).
- [5] 环境保护部, 国土资源部. 全国土壤污染状况调查公报[EB/OL]. (2014-04-17). http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201404/t20140417_270670.htm.
- [6] 中国环境与发展国际合作委员会, 世界自然基金会. 中国生态足迹报告2010. 2011. <http://www.doc88.com/p-6827093620697.html>.
- [7] Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University Center for International Earth Science Information Network (CIESIN). 2014 Environmental Performance Index[R]. Columbia University, 2014. <http://epi.yale.edu>.
- [8] 薛文博, 王金南, 雷宇, 等. 基于全国城市PM2.5达标约束的大气环境容量模拟研究[J]. 重要环境决策参考, 2014, 10(19).
- [9] 王金南, 蒋洪强, 于森. 国家“十三五”环境经济形势预测与对策研究[J]. 重要环境决策参考, 2015, 11(1).
- [10] 赵华林. 国家环保“十三五”规划编制思路[J]. 环境保护, 2014, 42(22): 28-32.

(责任编辑: 徐昊)